

Evolução jurídico-administrativa do problema imigratório

CARLOS DODSWORTH MACHADO

Sintonizando com o movimento nacional em torno dos nossos problemas de imigração, esta Revista tem publicado vários artigos a respeito. Hoje, acrescentamos à nossa agenda de colaboração o presente ensaio da autoria de um dos mais entusiastas estudiosos da matéria.

Embora vasado num sentido linear da história, o artigo ora publicado levanta com largo descortínio a evolução jurídico-administrativa dos problemas imigratórios, vindo desde a mais remota antiguidade aos dias atuais; traça ainda as diretrizes dos governos brasileiros, em prol da concretização de uma política imigratória nacional, chegando, afinal, ao termo de sua evolução, representada pelos projetos de lei debatidos, presentemente, em nosso Parlamento.

O PROBLEMA da integração do estrangeiro à nossa comunidade jurídica, ética, social e política, é bastante complexo e delicado. Nêle estão envolvidos tanto os interesses do Estado, como os do indivíduo, e às normas jurídicas cabe a missão especialíssima de conciliar o interesse de ambos, sem que haja um individualismo excessivo, nem um estatismo escravizador.

A Constituição de 1946, consagrou no seu texto a igualdade jurídica entre brasileiros e estrangeiros residentes no país (art. 141), assegurando-lhes e inviolabilidade dos direitos concernentes à vida, à liberdade, à segurança individual e à propriedade, dentro das limitações necessárias à salvaguarda dos interesses nacionais.

A nossa lei básica, ao acolher a tese da igualdade jurídica entre nacionais e estrangeiros, considera nacionais, tanto os que nasceram no Brasil, como os que adquirem a nacionalidade brasileira na forma da lei (art. 129).

A igualdade jurídica constitucional, não pode, evidentemente, ser tomada em sentido absoluto. Ficam ressalvados os interesses nacionais, cabendo aos país, traçar os limites que julgar necessários à sua proteção. Existe, assim, uma distinção entre o brasileiro nato e o naturalizado, na aplicação da lei e no gozo dos direitos por esta assegurados.

Não se filia contudo, a nossa Constituição, ao sistema rígido que o Código de Napoleão perfilhara, baseado no Direito Romano (1).

O princípio da equiparação jurídica do estrangeiro ao nacional, já havia sido em 1855 consagrado pelo Código Chileno, elaborado sob a inspiração genial de Andrés Bello (2). O nosso diploma constitucional de 1891, seguiu orientação semelhante.

Utilizava êste diploma, a expressão "cidadãos brasileiros", na designação dos nacionais, (art. 69) enquanto que o de 1934, referia-se a "brasileiro nato". (art. 106).

Na Constituição de 1946, a palavra "brasileiro" abrange tanto os brasileiros por nascimento (artigo 129, I e II) como os de nacionalidade adquirida (art. 129, III e IV), acrescentando ao vocábulo, sob a forma de esclarecimento e para precisar o seu sentido, a remissão ao art. 129, e seus ítems competentes, nos casos para os quais é exigida a condição de brasileiro nato (art. 129, I e II).

Não exige a Constituição o domicílio no Brasil, para acolher o estrangeiro à comunidade jurídica nacional, pois se refere apenas à residência no país. Tal dispositivo repete o estatuido no art. 122 da Carta de 1937, e no art. 72 da Constituição de 1891. A Constituição de 1934, art. 113, incluía entre os direitos assegurados a brasileiros e estrangeiros residentes no país, o direito à subsistência, que a

(1) HAROLDO VALLADÃO — *Estudos de Direito Internacional Privado* — Ed. José Olympio, 1947, pág. 4.

(2) Art. 57 do *Código Chileno*, VALLADÃO, *op. cit.*, pág. 31.

atual Constituição substituiu por vida, tendo sido a de 1937 omissa a respeito.

O Código Civil Brasileiro consagra, no seu artigo 3.º, um princípio ainda mais amplo, estabelecendo que a lei não distingue entre nacionais e estrangeiros quanto à aquisição e gozo dos direitos civis.

Na Constituição de 1934, está expressa a exigência da condição de brasileiro nato, para o efeito de eleição para a Câmara dos Deputados, (art. 124), para Presidente da República, (art. 59 § 5.º), para exercer os cargos de Ministro de Estado (art. 59, parágrafo único), de Ministro da Corte Suprema (art. 74), e Procurador Geral da República (artigo 95, § 1.º).

A Constituição de 1946, veda à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, estabelecer quaisquer distinções entre brasileiros (artigo 31, I), vale dizer, entre brasileiro nato e naturalizado, em vista da denominação brasileiros, abranger, como vimos, tanto uns como outros.

O próprio texto constitucional contudo, prevê, como o fazia o de 1934, certas diferenças entre brasileiro nato e naturalizado, instituindo em favor do primeiro, um sistema mais amplo de garantias e estabelecendo para o segundo algumas restrições fundamentais, com o intuito de salvaguardar os interesses nacionais.

Assim, tal como a de 1934, a atual Constituição exige a nacionalidade brasileira por nascimento, como condição de elegibilidade para o Congresso Nacional (art. 38, parágrafo único, n.º I), para a Presidência e Vice-Presidência da República (art. 80, n.º I), para a investidura nos cargos de Ministro de Estado (art. 90, parágrafo único, n.º I), Ministro do Supremo Tribunal (art. 99), do Tribunal Federal de Recursos (art. 103), de Procurador Geral da República (art. 126), e Capelão das Forças Armadas (art. 141, § 9.º).

Só brasileiros natos podem ser proprietários, armadores e comandantes de navios nacionais, assim como deve ser de brasileiros natos pelo menos 2/3 dos seus tripulantes (art. 155, parágrafo único).

Atribui ainda, a Constituição de 1946, a brasileiros natos, a responsabilidade principal, e a orientação intelectual e administrativa de empresas jornalísticas e de radiodifusão, salvo se ao tempo da promulgação da Constituição, já se encontrarem

brasileiros naturalizados no exercício dessas funções (art. 20, das Disposições Transitórias).

Reconhece-se ao brasileiro naturalizado o direito de voto (art. 131), pois a Constituição emprega a denominação genérica de "brasileiros", sem apelar para as restrições do art. 129, I e II, como faz quando exige a nacionalidade brasileira por nascimento.

O brasileiro naturalizado, também pode exercer o mandato legislativo estadual, pois o art. 31, I, veda aos Estados criar distinções entre brasileiros (ainda a denominação genérica irrestrita).

Estendem-se a todos os brasileiros natos ou naturalizados, a acessibilidade aos cargos públicos na conformidade da legislação em vigor (art. 184) não podendo prevalecer os dispositivos que criem restrições de uns em favor de outros.

Não cabe, pois, em face do citado dispositivo constitucional, qualquer restrição ao acesso a cargo público, de vez que clara e insofismavelmente ressalta o propósito da Constituição de garantir a todos os brasileiros o exercício das funções públicas.

Ao contrário do que dispunha a Constituição de 1891, que garantia a todos ampla liberdade de locomoção independentemente de passaporte, art. 72, § 10), estatuiu a de 1934, que ficava assegurado este direito, *salvo as exigências de passaporte*, quanto à entrada de estrangeiros em território nacional (art. 113, n.º 14), dando ainda competência à União para expulsar os estrangeiros perigosos à ordem pública ou nocivos aos interesses nacionais (art. 113, n.º 15); é vedada, contudo, a extradição de estrangeiro por crime político e, em qualquer caso, a de brasileiro.

As restrições constitucionais à entrada de estrangeiros constituem atos de legítima defesa do país, contra os que possam concorrer para agravar a sua situação social.

Em Convenção assinada por vários Estados, inclusive o Brasil, em 20-2-1928 (3), já ficara consagrado que "os Estados têm direito de estabelecer, por meio de leis, as condições de entrada e residência dos estrangeiros em seus territórios" (artigo 1.º).

Dentro dessa ordem de idéias, resolveu a atual Constituição, estabelecer no seu art. 142, a liber-

(3) Promulgada pelo Decreto n.º 18.956, de 22 de outubro de 1929.

dade de entrar, permanecer e sair, do território nacional, desde que sejam respeitados os limites previstos na lei.

Para a entrada, devem ser executadas as prescrições da legislação ordinária, naquilo que não fôr contrário às disposições constitucionais, vigorando, a êste respeito, o disposto no Decreto n.º 7.967 de 1945. Omitiu a Constituição de 1946 o dispositivo sobre cotas de imigração que constava da Constituição de 1934.

A distribuição e fixação de imigrantes deve ficar, na forma do art. 162, condicionada às exigências do interesse nacional, repetindo no seu art. 141, § 33, o mesmo preceito da Constituição de 1934, art. 113 n.º 31, com ligeiras modificações.

Vedava a Constituição de 1934 (art. 23 § 9.º), aos estrangeiros, o direito de votar nas eleições realizadas nas associações profissionais para a eleição de representantes das profissões na Câmara dos Deputados.

A Constituição de 1946 também vedou ao estrangeiro o gozo dos direitos políticos, proibindo-o de votar e ser investido em certas funções, para as quais é exigida a nacionalidade brasileira. Contudo, para muitos efeitos é o estrangeiro equiparado ao nacional o que representa, aliás, o termo de uma longa evolução, "palavra doce", no dizer de TARDE, (4), que dá idéia de um escoamento suave através dos tempos, sem obstáculos nem paradas, mas cuja fluidez é puramente imaginária, justificando uma vez mais o conceito de IHERING, de que o direito é a luta.

Não há dúvida de que a reabilitação do estrangeiro perante a ordem jurídica nacional, constituiu um assinalado progresso social.

A mentalidade dos grupos sociais na aceitação de elementos estranhos, já alcançou extremo liberalismo para sujeitar-se, agora, a restrições especiais.

De modo geral, nas sociedades primitivas, o alienígena sempre foi tratado como inimigo, sendo nessa condição perseguido e escravizado, e em Roma, admitia-se, mesmo, o sequestro de seus bens e a venda do estrangeiro como escravo. "Quem quer que me achar, matar-me-á", dizia Caim, quando expulso da comunidade, exprimindo com êstes di-

zeros a sua situação perante os outros grupos sociais (5).

Considerado abaixo do pária, na Índia, a evolução dá condição do estrangeiro, constitui realmente uma odisséia pontilhada de vicissitudes e desgraças (6).

Introduzido na magistratura romana o "praetor peregrinus", já se pode divisar a intenção de se reconhecer ao estrangeiro certos direitos. Originariamente avessa à integração de estranhos, a cidade instituiu estabelecimentos de beneficência, destinados a acolher os estrangeiros necessitados ("xenodochia"), o que assinala o abrandamento da atitude hostil, já agora temperada por sentimentos humanitários.

O incremento das atividades comerciais, exerceu, como salienta CLÓVIS (7), importante papel no estreitamento das relações internacionais. Os Fenícios, Egípcios, Hititas, Babilônios, pelo seu intercâmbio comercial com outros povos, contribuíram para "romper as resistências do nativismo contra o estrangeirismo", pois, "estiar-se-ia a vida social se a força impulsiva que vai levando o homem de progresso em progresso, não encontrasse uma via por onde irromper" (8).

E, realmente, antes de outorgados aos estrangeiros os direitos que lhes foram concedidos posteriormente, já se divisava um abrandamento ao rigor xenófobo das sociedades, no instituto da hospitalidade, fato também assinalado por IHERING.

A hospitalidade, envolvida nas auras do cristianismo, cresceu de importância, e penetrou de vez no seio da comunhão jurídica, criando-se os consules comerciais, e os juizes estrangeiros. O Direito Romano, no século III A.C., tendo em vista a considerável afluência de estrangeiros, teve de instituir um novo órgão judiciário, que se incumbisse de solucionar as questões entre romanos e estrangeiros: o pretor peregrino, criado em 241, elevado para 4 em 221, e para 6, trinta anos depois (9).

As cidades gregas, também não podiam dispensar a colaboração do estrangeiro, cuja aceitação,

(4) Citado por RODRIGO OTÁVIO, no seu *Direito Internacional Privado* — Ed. Freitas Bastos, 1942, pág. 62.

(5) CLÓVIS BEVILAQUA — *Direito Internacional Privado* — Ed. Freitas Bastos, 1944, pág. 155.

(6) CLÓVIS — *Op. cit.*, pág. 155.

(7) CLÓVIS BEVILAQUA — *Direito das Obrigações* — Ed. Freitas Bastos, 1931, pág. 45.

(8) CLÓVIS, *op. cit.*, *loc. cit.*

(9) JOSÉ CARLOS DE MATTOS PEIXOTO — *Curso de Direito Romano* — Ed. Peixoto, 1943, págs. 33 e 229.

inicialmente subordinada apenas a interesses econômicos, se ampliou aos estrangeiros residentes e aos domiciliados em território grego, instaurando-se definitivamente o instituto da hospitalidade. Os estrangeiros domiciliados em Atenas, foram, aos poucos, obtendo a sua equiparação aos atenienses, permitindo-se-lhes, posteriormente, o livre exercício de atividades comerciais e industriais.

A instituição da *proxenia*, revestia-se do caráter de verdadeiras funções consulares, dado que o proxeno, nomeado por decreto da assembléia do povo, tinha a incumbência de proteger e ajudar o estrangeiro, nas transações comerciais que desejasse fazer, servindo-lhe, ainda, de guia e conselheiro.

Sofrendo certos abrandamentos, por força das relações de comércio ou do progresso jurídico e social, como em Roma, a hostilidade primitiva, cuja transição já se iniciara, não vai encontrar, na Idade Média, um ambiente favorável para a continuação do seu processo evolutivo.

Predomina, neste período, uma concepção territorialista, um sistema de organização social fechado, infenso à penetração de elementos adventícios. Mesmo ao regime feudal, contudo, não foi possível dispensar o braço estrangeiro, que clamava pela concessão de privilégios e direitos, fazendo periclitarem o rigor das medidas hostis vigentes.

Ainda nesta época, está o estrangeiro sobrecarregado de impostos, impedido de transmitir seus haveres, pelo que se dizia que vivia livre, mas morria escravo, pois nem *ab intestato* era tolerada esta transmissão.

À época da Revolução Francesa, equipada a humanidade com novos recursos de progresso material e intelectual, passa a existir um clima excepcionalmente favorável à reabilitação dos estrangeiros na ordem jurídica nacional. A transformação das condições sociais, impulsionadas pelos sistemas filosóficos e pelas novas idéias de governo, assinalam a quase anulação das prevenções contra os estrangeiros.

Com a declaração dos direitos do homem, o advento das idéias liberais então proclamadas e o reconhecimento aos indivíduos da liberdade de ir e vir, têm início as grandes correntes imigratórias que se orientam preferentemente para os Estados Unidos. O melhoramento dos meios de transporte equivale à diminuição das distâncias entre os

continentes, e o vertiginoso progresso tecnológico descerra novos horizontes à humanidade.

Não se pode, a rigor, considerar a Revolução Francesa, como marco principal da história das migrações no mundo, nem atribuir-lhe inteiramente o importante papel de haver eliminado as prevenções existentes contra os estrangeiros. A propósito diz ESPÍNOLA:

“Foi a Revolução Francesa, com a violenta transformação das condições sociais, operada sob o influxo das idéias filosóficas da época e do proselitismo incomedido, através das ondas de sangue das vítimas de uma reação insaciável, imoladas nas confusões do terror, que teve a virtude de dissipar as prevenções contra os estrangeiros, admitindo-os a compartilhar, por toda parte, dos próprios direitos reconhecidos aos nacionais, sem preconceitos, e em muitos Estados, até, sem preocupações de reciprocidade legislativa ou diplomática” (10).

Um estudioso do assunto refere que “o princípio da liberdade das migrações foi proclamado pela revolução francesa e depois aplicado paralelamente ao liberalismo industrial, praticado, não somente na regulamentação interna, como também em relação às trocas internacionais de mercadorias e capitais” (11).

Realmente, parece-nos que, em 1789, o princípio da liberdade das migrações encontrou a sua expressão máxima, mas não veio dissipar a prevenção contra o estrangeiro, pois esta, de um modo ou de outro, sempre existiu e foi até exacerbada durante a guerra, em face das atividades dos países totalitários empenhados em aproveitar seus imigrantes como vanguarda de seus imperialismos (12).

O movimento de reação da Revolução Francesa veio apenas reconhecer uma situação que já se vinha verificando anteriormente, desde os tempos da Grécia e Roma.

Por volta de 1821, as correntes migratórias se dirigem às terras da América, atingindo até o ano de 1914 cerca de 30 milhões de pessoas para os Estados Unidos e cerca de 3 milhões para o Brasil.

(10) EDUARDO ESPÍNOLA e EDUARDO ESPÍNOLA FILHO — *Tratado de Direito Civil Brasileiro* — Ed. Freitas Bastos, 1938, pág. 236.

(11) ESTANISLAU FISCHLOWITZ — *Migrações* — Problema internacional, in *Revista do Serviço Público*, dezembro de 1943, pág. 43.

(12) ESTANISLAU FISCHLOWITZ, *op. cit. loc. cit.*

O continente americano exercia poderosa atração para os que habitavam a Europa, premidos pela fome, sob o acicate das perseguições religiosas e raciais, que viam no outro lado do oceano novos horizontes de trabalho e novas possibilidades de vida.

Por outro lado, era do interesse dos latifundiários americanos vender as suas terras, para o que propiciava em tôdas as facilidades ao que as quisessem comprar (13).

As salubres influências da população estrangeira no caldeamento das raças que habitavam a América, não só sob o ponto de vista biológico, como sob o ponto de vista econômico, contribuindo para a construção do potencial industrial norte-americano, constituem marcante exemplo dos benefícios que a imigração traz, injetando sangue novo nos países em crescimento.

Aproveitemos, contudo, a experiência do povo americano em matéria de imigração, a fim de que, eliminando os erros de uma política imigratória tumultuária e sem plano, não soframos as consequências e os efeitos prejudiciais que ela trouxe à grande nação. O predomínio da iniciativa particular em matéria que deveria desde o início estar sob a orientação do Estado, é um dos ensinamentos valiosos a serem anotados, dado que, por essa razão, os inescrupulosos exploradores do braço estrangeiro por falta de fiscalização de parte do Governo, encontraram ambiente favorável ao desenvolvimento de suas parasitárias atividades.

As várias companhias organizadas para introduzir imigrantes, norteando a sua ação por motivos mercenários, trouxeram uma série de inconvenientes que se tornaram responsáveis por futuros desajustamentos sociais.

Deixando-se ficar à margem do problema, os governos limitavam-se à compra de terrenos à instalação de colônias, e a providências isoladas, ao invés de chamar a si a direção sistemática de todo o aparelho imigratório, transformando a imigração de função do indivíduo em função do Estado (14).

E' óbvio que, afastado das indispensáveis atividades de seleção imigratória, não pôde o Governo

evitar a entrada de indesejáveis, aproveitadores das disposições acomodáticas reinantes nas camadas oficiais, transpondo, com o pé esquerdo, as portas de uma imigração indiscriminada que mais tarde se veiu refletir no gangsterismo de Chicago e nos crimes em que se especializaram muitos dos imigrantes entrados (15).

Os grandes e necessitados contingentes de estrangeiros, dispostos a trabalhar por qualquer preço, vieram desequilibrar o mercado de trabalho americano, originando, logo a seguir, medidas restritivas às correntes imigratórias para os Estados Unidos.

A desigualdade de compensação ao trabalho do imigrante atuou como fator negativo na política dos países de imigração, os quais começaram a criar dificuldades à saída de seus nacionais, especialmente com a repercussão da teoria das nacionalidades enunciada por MANCINI, na Itália.

Apesar de tôdas as invectivas, a opulência dos Estados Unidos continuou a atrair os imigrantes, provando que na riqueza e possibilidades econômicas de uma nação reside o principal fator de atração de alienígenas.

Percebendo a importância da imigração para o desenvolvimento nacional, procurou o governo americano centralizar num órgão da administração pública, as providências relativas à vinda de imigrantes. Foi criado a 3 de março de 1891 o Bureau de Imigração, no Departamento do Tesouro (correspondente ao nosso Ministério da Fazenda), de onde foi transferido para o de Comércio e Trabalho em 14 de fevereiro de 1903, constituindo, mais tarde, o Serviço de Imigração e Naturalização, no Departamento de Justiça (16).

A orientação americana, encerra aí uma idéia digna de aproveitamento: a proximidade entre a imigração e a naturalização, confiadas a um só órgão, o que resulta numa mais fácil e intensa nacionalização do imigrante.

Depois de 1914, o desequilíbrio e a depressão resultantes na ordem econômica e social do mundo, alteraram substancialmente a atitude das nações em face dos estrangeiros.

(13) O assunto é exaustivamente examinado na obra de JOHN R. COMONS — *Race and Immigrants in America* — Heath and Co., 1933.

(14) PORTOCARRERO — *Lições de Economia Política*, pág. 113.

(15) Vêr trabalho do autor intitulado *Imigração e Delinqüência*, in *Revista Brasileira de Medicina Pública*, maio-junho de 1946, pág. 45.

(16) Informações do *United States Government Manual*, 1945 — First Edition, págs. 203, 273, 275, 613 e 619.

As restrições imperam principalmente nos países de imigração, pelo receio de que esta se torne um meio fácil aos países imperialistas de dar expansão aos seus propósitos de conquista pela utilização de seus emigrantes como vanguarda de suas agressões.

As exigências entre os anos de 1919 e 1939, foram de tal ordem, que o intercâmbio demográfico esteve em vias de ser paralisado por força das barreiras erigidas, ficando o volume desses movimentos abaixo das reais necessidades dos países interessados.

Os governos exacerbaram os seus nacionalismos cerrando as portas aos imigrantes, reduzindo-se o movimento imigratório às seguintes cifras:

<i>Imigração</i>	1921	1929-1939
Canadá	133.142	288.575
Argentina	174.211	619.461
Brasil	94.952	418.172
<i>Imigração</i>		
Polônia	243.444	1.000.657
Itália	149.831	1.019.154
Grã-Bretanha	143.851	478.153
Portugal	40.326	159.192

O segundo conflito mundial, verificado num momento em que o progresso tecnológico atingiu nível extraordinário, deslocou, em intervalos relativamente pequenos, grandes massas de população, atingindo cerca de 30 a 40 milhões de indivíduos na Europa, e 35 a 50 milhões na Ásia. Violando as convenções internacionais, as fábricas alemãs recrutaram nas regiões invadidas, cerca de 7 milhões de operários, deslocando-se, ainda, grandes massas de população civil, nos países ocupados (17).

Esta a situação no âmbito internacional. Em nossa terra, enquanto a coroa portuguesa ignorou a riqueza do Brasil, não houve grande interesse pelo povoamento do vasto território recém-descoberto. Quando a concorrência dos franceses e holandeses lhe faz sentir a insegurança do seu domínio sobre a colônia é que as suas atenções se voltam para a tarefa colonizadora, através, contudo, de tentativas mais ou menos desordenadas e infrutíferas.

Os degredados e criminosos, os cristãos judeus recém-batisados, fugidos das perseguições inquisitoriais, foram, na voz dos cronistas, os nosso pri-

meiros imigrantes e os primeiros organizadores do nosso incipiente comércio.

Em 1530, por exemplo, pretende a Corôa, através, de Martim Afonso de Sousa, empreender um trabalho de colonização, instituindo as capitânicas, e, posteriormente, baixando diversos atos e iniciando, mesmo, uma imigração dirigida da melhor qualidade.

Inúmeros contratos de imigração foram realizados, estimulando-se a vinda de grandes levas de imigrantes, para os quais se concederam facilidades de toda ordem, tais como financiamento, transporte, gado e terra gratuitos, etc.

Nos primórdios de nossa vida republicana o problema continuou a merecer do governo a máxima atenção.

Antes do Império predominava entre nós o ódio ao estrangeiro, sentimento mesclado com a insofrida ânsia de independência, continuamente contrariada pela dominação estrangeira.

A desconsideração e a violência portuguesa para com os nacionais, concorriam para exacerbar este sentimento de revolta contra a opressão.

Receiosa da emancipação da colônia, a metrópole tentava impedir o progresso intelectual, proibindo a publicação de livros, expulsando os jesuítas, e adotando medidas drásticas no sentido de restringir os direitos dos nacionais. O ódio ao estrangeiro perdurou durante algum tempo ainda, mesmo depois de emancipada a nação, e se traduz nas inúmeras exigências de ordem policial, para a entrada e permanência de estrangeiros no país. Era necessário passaporte, salvo-conduto, e os estrangeiros estavam impedidos de casar-se no Brasil. O Regulamento 120, de 1842, previa uma série de exigências para o estrangeiro.

Em 1871, entretanto, a Lei de Organização Judiciária prevê a concessão de "habeas-corpus" ao estrangeiro. TAUNAY, funda a Sociedade Central de Imigração, elabora o projeto sobre casamento acatólico, e traça as diretrizes para a concessão da naturalização tácita.

A inteligência do grande TAUNAY já se apercebera da importância da integração de novos elementos vindos do exterior para consolidar a riqueza e a raça do país em desenvolvimento, facilitando a sua assimilação à nossa comunidade pela naturalização e pelo casamento.

(17) FISCHLOWITZ, *op. cit. loc. cit.*

Em 1890, procurava o governo regularizar os serviços de introdução e localização de imigrantes na República, estimulando através de prêmios às companhias de navegação, o transporte de contingentes de imigrantes. Assim, o Decreto n.º 528 de 28-6-1890, instituiu um prêmio de 100.000 francos à Companhia que transportasse mais de 10.000 imigrantes, por ano, para o país.

Pelo Decreto n.º 927 de 5-7-1892, Floriano Peixoto aprovou o Regulamento organizado para o Serviço das Delegacias de Inspeção Geral de Terras e Colonização, e pela Lei n.º 126-B de 21 de novembro de 1892, transferiu aos Estados os serviços de colonização.

Por Decisão n.º 146 de 31-12-1894, foi extinta a Superintendência Geral de Imigração na Europa e criados os Comissariados de Imigração em Gênova e Lisboa, para controlar e fiscalizar os contratos de introdução de imigrantes em cooperação com os agentes consulares.

O ano de 1896 foi o ano áureo da imigração para o Brasil.

O Presidente da República, Sr. Prudente de Morais, por Decisão n.º 13 de 23-1-1896, determinou que a despesa com a imigração para o Estados deveria correr por conta dos mesmos. Por Decreto n.º 2.232 de 10-2-1896, foi aberto um crédito de 2.122:641\$000 para atender às despesas com a introdução de imigrantes no 1.º trimestre. Pelo Decreto n.º 2.267 de 23-4-1896, foi aberto um crédito de 20.148:683\$000 para as despesas do 2.º trimestre e pelo Decreto n.º 2.317 de 10 de fevereiro de 1896, o de 2.501:070\$000, para o 3.º trimestre, e, finalmente, pelo Decreto n.º 2.372, de 28-10-1896, o de 1.324:436\$000, para o 4.º trimestre, perfazendo um total de 26.096:840\$670, os créditos nesse ano concedidos para introduzir imigrantes no país.

Nesse mesmo ano, transferiram-se para o Ministério da Viação e Obras Públicas os encargos da antiga Inspeção Geral de Terras e Colonização, órgão federal a quem estavam afetos os serviços relacionados com a imigração e colonização no Brasil (Decisão n.º 166, de 9-12-1896).

A este tempo já estavam consagradas no texto constitucional, as idéias de TAUNAY, permitindo-se em tempo de paz a livre entrada e saída de qualquer pessoa, assim como de seus bens, independen-

temente de passaporte (18), e considerando brasileiros os que, estando no Brasil a 15-11-1889, não declarassem dentro de 6 meses após a vigência da Constituição de 1891, o ânimo de conservar a nacionalidade de origem (19).

Em 1907, sob a presidência de AFONSO PENA, ficou estabelecido que o povoamento do solo nacional seria promovido pela União mediante acordos com os governos estaduais, empresas de viação férrea ou fluvial, companhias e associações outras, imprimindo-se, pois, novas diretrizes ao assunto (20).

A Lei n.º 1.641 desse mesmo ano, veio regular a expulsão de estrangeiros que exercessem atividades nocivas à ordem pública.

Criou-se a Diretoria Geral do Serviço de Povoamento (Decreto n.º 6.479, de 16-5-1907), que com a criação do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio pelo Decreto n.º 5.501, de 12-8-1909, passou a integrar essa nova Secretaria de Estado. Por Decisão n.º 3, de 17-9-1909, autorizava o governo a concessão de passagens a famílias de imigrantes.

Criado em 1931 o Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio, passou o órgão de imigração a integrar a estrutura do novo Ministério, com o nome de Departamento Nacional de Povoamento.

Abandonando a orientação sãbiamente estabelecida por TAUNAY, que facilitava a naturalização, dificultando os direitos outorgados aos estrangeiros (o que compelia o estrangeiro a procurar integrar-se na comunidade nacional), a legislação posterior veio criar obstáculos à naturalização, dificultando a sua assimilação física e jurídica.

Em 1933, procurou o anteprojeto de Lei de Naturalização, organizado pelo 15.ª Subcomissão Legislativa, manter a orientação de TAUNAY, afinal derogada com a promulgação do Decreto-lei n.º 389, de 25-4-1938.

O interesse pela imigração no Brasil não se manteve tão alto no governo de PRUDENTE DE MORAIS. Em 1911, pelo Decreto n.º 9.081, de 3-11-1911, foi promulgado um novo regulamento para o Serviço de Povoamento. Anualmente o Governo vo-

(18) Constituição de 1891, art. 72 § 10.

(19) Idem, art. 69, 4.º e 5.º.

(20) Decreto n.º 6.455, de 19-4-1907.

tava cerca de 3 milhões de cruzeiros para as despesas com a imigração e colonização do país.

Ainda em 1921, a Lei n.º 4.242, de 5-1-1921, autorizava o Governo a despendar até 3.000 contos em passagens para imigrantes europeus, desde que fôsem agricultores e que os Estados que os fôsem receber concorressem com a metade das despesas (art. 47).

Foi nesse ano que surgiu a primeira lei para regular a entrada de estrangeiros em território nacional (Decreto n.º 4.237, de 6 de janeiro), que se tornou conhecida por "lei dos indesejáveis", pois concretizou as primeiras providências para impedir a entrada dos que estivessem em más condições sanitárias.

Por esse ato, eram considerados imigrantes os estrangeiros que se destinavam ao Brasil viajando como pasageiros de 2.^a e 3.^a classes dos navios que os transportavam...

O orçamento de 1924 (Lei n.º 4.793, de 7 de janeiro de 1924), autorizava (art. 175) o Governo a despendar até 10.000:000\$000 com o transporte de imigrantes europeus, de qualquer porto da Europa para qualquer pôrto do Brasil, desde que os Estados que os recebessem concorressem com a metade das despesas.

O Decreto n.º 16.761, de 21-12-1924, estabelecia certas restrições à entrada de imigrantes, regulamentando a ação das companhias instituídas para a sua introdução no território nacional.

O Regulamento baixado no governo HERMES DA FONSECA (Decreto-lei n.º 9.081, de 3-11-1911), esteve em vigor durante 23 anos, até que em 9 de maio de 1934 foi baixado o Decreto n.º 24.215, dispondo sobre a entrada de estrangeiros, e aprovado a 16-5-34 pelo Decreto n.º 24.258. Esquecido o legislador de que "omnis definitio periculosa est", procurou inscrever na lei a definição de imigrante, erro em que já incidira a lei de 1921.

Para o Decreto n.º 24.258, imigrante era todo estrangeiro que pretendesse permanecer por mais de trinta dias no Brasil, com o intuito de exercer a sua atividade em qualquer profissão lícita e lucrativa, que lhe assegurasse a subsistência própria e a dos que vivessem sob sua dependência. A definição não satisfazia a todos os casos, dando lugar a dúvidas na classificação de estrangeiros nos Consulados.

Em 1934, as atribuições relacionadas com a imigração e colonização, repartiam-se entre os Ministérios do Trabalho (imigração), e Agricultura (colonização) (21).

Em 1938, criou-se no Ministério da Justiça uma Comissão Especial para estudar as leis necessárias para regular a entrada, fixação, naturalização e expulsão de estrangeiros (Decreto n.º 2.267, de 25-1-38). Dos trabalhos da referida Comissão, resultou o Decreto-lei n.º 406, de 4-5-38, que foi regulamentado pelo Decreto n.º 3.010, de 20-8-38.

Ficou constituído um verdadeiro sistema de órgãos administrativos incumbidos de atuar no problema migratório, distribuídos na estrutura da administração pública federal.

O órgão principal, subordinado diretamente ao Presidente da República, é o Conselho de Imigração e Colonização, criado pelo art. 73, do Decreto-lei n.º 406, e que teve as suas atribuições fixadas no art. 76 da mesma lei. O Decreto n.º 3.010, que regulamentou essa lei, dispôs sobre as atribuições e competência do Conselho de Imigração e Colonização, nos seus arts. 225 e 226. A sua função principal é de traçar as diretrizes da política migratória brasileira.

O Departamento Nacional de Imigração, órgão do Ministério do Trabalho (a denominação de Departamento Nacional de Imigração foi criada pelo Decreto-lei n.º 1.023-A, de 31-12-38, em substituição à de Departamento Nacional de Povoamento), tem a seu cargo a execução das providências requeridas pela introdução de imigrantes no Brasil, e ainda, cabe-lhe resolver os problemas relacionados com as migrações internas de trabalhadores nacionais. Exerce atividades de fiscalização, encaminha trabalhadores nacionais para o interior do país, recebe e aloja os imigrantes, etc. Por força dos Decretos-leis ns. 4.509, de 23-7-42 e 4.586, de 14-8-42, coube-lhe, ainda, o encargo de localizar os trabalhadores nacionais no Vale do Amazonas.

A Divisão de Terras e Colonização, do Departamento Nacional da Produção Vegetal, é o órgão do Ministério da Agricultura a que estão afetas as ati-

(21) Decreto n.º 24.315, de 1-6-1934 — Transfere efetivamente para o Ministério da Agricultura os serviços de colonização afetos ao Departamento Nacional de Povoamento.

vidades relacionadas com a colonização do território brasileiro. Diversas repartições federais, contudo, têm atribuições relativas às questões de imigração, atribuições essas convenientemente discriminadas no Decreto n.º 3.010, de 1938. Assim, a Divisão de Polícia Marítima, Aérea e de Fronteiras, do Departamento Federal de Segurança Pública, no Ministério da Justiça e Negócios Interiores, a quem cabe fiscalizar o desembarque e a situação legal do estrangeiro; o Departamento do Interior e Justiça do Ministério da Justiça, a quem incumbe as questões relativas à naturalização; a Divisão de Passaportes do Departamento Diplomático e Consular do Ministério das Relações Exteriores, quanto à concessão de vistos em passaportes; o Serviço de Saúde dos Portos do Departamento Nacional de Saúde do Ministério da Educação e Saúde, que examina as condições de saúde dos que pretendem desembarcar.

Embora teoricamente esteja bem estruturado o sistema, durante os 9 anos de sua existência inúmeras dificuldades de ordem prática têm obstado e tornado infrutíferos os esforços para dêle obter um rendimento apreciável.

De 1850 a 1915, enquanto prevaleceu uma concepção liberal, a nossa população foi enriquecida com cerca de 3.388.520 imigrantes entrados na seguinte proporção:

<i>Quinquênios</i>	<i>Média de entrada por ano</i>
1851-1855	7.775
1856-1860	16.171
1861-1865	9.279
1866-1870	7.950
1871-1875	13.779
1876-1880	26.787
1881-1885	25.451
1886-1890	79.225
1891-1895	133.275
1896-1900	95.506
1901-1905	57.606
1906-1910	80.178
1911-1915	124.722

A entrada tumultuária de imigrantes em nossa terra, principalmente japoneses, alertou o espírito de MIGUEL COUTO, ARTUR NEIVA e outros, que e outros, que desenvolveram cerrada campanha para incluir na Constituição de 1934, um dispositivo que representasse uma válvula de segurança

dos interesses nacionais, contra a cobiça imperialista do micado.

Consagrou, em virtude disso, o texto constitucional no seu art. 121, § 6.º, o sistema de cotas: a entrada de imigrantes no território nacional sofreria as restrições necessárias à garantia da integração étnica, e seriam levadas em consideração a capacidade física e civil do imigrante, não podendo a corrente imigratória de cada país exceder, anualmente, o limite de dois por cento sobre o número total dos respectivos nacionais fixados no Brasil durante os últimos cinqüenta anos .

Este dispositivo foi posteriormente incorporado à legislação ordinária, que estabeleceu os limites exatos para a entrada de cada raça de imigrantes (art. 9.º do Decreto n.º 3.010, de 1938).

Reconhecendo-se as falhas dos sistema vigente, quanto à introdução de estrangeiros no Brasil, cogita-se no momento de unificar os diversos órgãos administrativos que cuidam do assunto.

Esta parte prática do problema imigratório, referindo-se aos órgãos ou sistemas de órgãos administrativos que deverão executar as deliberações do govêrno quanto à imigração e à colonização, é de considerável importância, visto que de nada vale traçar-se uma política imigratória racional e estabelecer no papel as providências necessárias sem que se cuide acuradamente do melhor modo de dar-lhes efetivo cumprimento com o máximo de eficiência e celeridade.

Uma guerra sem tréguas à burocracia e aos excessos formalísticos deveria ser a preocupação máxima dos responsáveis pela matéria.

Em 1936, uma Comissão do "Bureau International du Travail", especializada no estudo de migrações, propôs a realização de uma conferência em Genebra, a qual se efetuou em fevereiro e março de 1938, com representantes de países americanos e europeus, inclusive o Brasil.

Diversas resoluções de caráter técnico e de ordem prática foram adotadas destacando-se as que se referiam à necessidade de organizar, nos países de imigração, organismos oficiais de colonização, com autonomia administrativa e financeira, a fim de tornar mais eficiente a realização das migrações colonizadoras e permitir, ao mesmo tempo, o financiamento internacional.

Este tipo de organização foi atribuído à Caixa de Colonização Agrícola do Chile, instituição autônoma com personalidade jurídica (22).

O mesmo sistema foi adotado pelo Instituto Técnico de Imigração e Colonização da Província de Buenos Aires.

A Conferência de Havana de 1939 (23), também se pronunciou acêrca da “utilidade de encarar o desenvolvimento ou criação nos países de imigração, onde ainda não existam organismos oficiais técnicos, financeiros, ou outros, encarregados da imigração e colonização, e sôbre a utilidade de desenvolver e encorajar, eventualmente, os organismos privados que, seja por seus estatutos, seja pela participação do Estado, ou institutos financeiros de interesse público, seja pelo contrôle ao qual os submete a regulamentação nacional, oferecem a garantia de que os interesses do colono não serão sacrificados a objetivos comerciais”.

Acrescentavam as recomendações da citada conferência, que

“as migrações colonizadoras não são possíveis, geralmente, senão quando existe uma organização capaz de se encarregar da instalação dos imigrantes na terra. Esta organização não existe num certo número de países; noutros, seus recursos financeiros ou seu campo de ação são por demais limitados para que permitam um incremento numêricamente importante das migrações colonizadoras”.

A Bolívia elevou o seu Serviço de Terras e Colonização à categoria de ministério, assim procedendo, também, o Chile, que, em 1932, integrou na estrutura do seu Ministério de Colonização a Caixa de Colonização Agrícola, existente desde 1928.

No Perú, os serviços de colonização criados em 1926, em 15 de dezembro de 1938 tiveram autonomia técnica e financeira. No Uruguai, em 10 de setembro de 1923, foi criado um serviço permanente de Colonização, administrativamente ligado ao Banco Hipotecário, mas financeiramente autônomo. A Venezuela organizou, em 1938, o seu Instituto Técnico de Imigração e Colonização, ligado ao Ministério da Agricultura, porém adminis-

trativamente autônomo e com faculdades de iniciativa bastante amplas. Em parecer, a Comissão reunida na Conferência de Havana de 1939, frisou a necessidade de existir um organismo único para superintender e executar as providências sôbre imigração e colonização:

“O primeiro problema de organização que se apresenta é o de unidade ou pluralidade administrativa dos serviços. Em outros termos, se convém confiar tarefas diferentes a diferentes serviços, isto é, a serviços sem ligação administrativa direta entre si; ou se há interesse pelo contrário, em encarregar um único organismo administrativo dos serviços especializados cuja criação no seio dêste organismo pode ser oportuna, mas que ficariam submetidos a uma direção geral idêntica. Parece que a segunda fórmula se impõe desde logo como a mais racional, isto por duas razões.

Por um lado as diferentes tarefas das quais a administração pública se pode encarregar nesta matéria, apresentam-se como outros tantos elementos complementares de uma política de fomento da imigração, devendo ser ajustada sob uma direção única. Por outro lado, os conhecimentos técnicos em causa, serão preciosos para a solução mais eficaz de tôdas as demais questões. Essa experiência e êsses conhecimentos técnicos só poderão ser utilizados de modo integral dentro do quadro de uma organização administrativa única. Se, teoricamente, cada uma das principais tarefas pode ser confiada a um serviço diferente, sem ligação administrativa com os demais serviços, mister fôr, para a sua bôa execução, que houvesse em cada serviço uma equipe técnica, o que aumentaria sensivelmente o custo administrativo da política de imigração.

Ora, a experiência provou, mais ou menos em todos os países, que estas operações só podem ser convenientemente executadas e coordenadas, por serviços administrativos investidos de faculdades de iniciativa e autonomia administrativa e financeira mais ou menos extensa, possuindo a especialização técnica necessária, funcionando em condições tais que a sua responsabilidade na obra colonizadora se ache claramente determinada, e com uma hierarquia administrativa suficiente para obter dos outros departamentos da administração, no limite e sob a forma desejada, a colaboração que fôr oportuna lhes pedir. Estas condições, que são necessárias ao êxito de qualquer projeto de colonização, tornam-se essenciais quando o organismo colonizador se acha diante de um programa de grande envergadura” (24).

Entre nós, vozes autorizadas já haviam clamado contra a “inexistência de um órgão permanente,

(22) A Lei n.º 5.604, de 15-2-1935, dizia no seu art. 1.º: “La Caja de Colonización Agrícola es una institución autónoma, con personalidad jurídica y domicilio en la ciudad de Santiago, . . . etc.”

(23) Ver a *Revista de Imigração e Colonização*, ano I, n.º 2, pág. 335-392.

(24) Trecho do Relatório da Comissão, publicado na *Revista de Imigração e Colonização*, Ano I, n.º 2.

devidamente organizado e com autonomia administrativa e financeira" (25).

Refletindo a instabilidade da administração pública, o número de estrangeiros entrados no Brasil, depois de atingir a cifra de 101.569, em 1926, decresceu para 18.449, em 1940, conforme se vê no quadro abaixo:

1920	71.027
1921	60.784
1922	66.967
1923	86.679
1924	98.125
1925	84.883
1926	121.569
1927	101.568
1928	82.061
1929	100.424
1930	67.066
1931	31.410
1932	34.673
1933	48.812
1934	50.351
1935	35.913
1936	12.776
1937	34.677
1938	19.388
1939	22.668
1940	18.449 (26)

Esta situação piorou consideravelmente com a guerra de 1939, anulando-se a imigração para o Brasil com as restrições estabelecidas pelo Decreto-lei n.º 3.175, de 7-4-41, o qual foi revogado pelo Decreto-lei n.º 7.575, de 21-5-45.

Nêsse ano, procurou o govêrno, através do Decreto-lei n.º 7.967, de 18-9-45, "cessada a guerra mundial, imprimir à política imigratória do Brasil uma orientação racional e definitiva", atendendo "à dupla finalidade de proteger os interesses do trabalhador e de desenvolver a imigração que fôr fator de progresso para o país" (27).

Permite esta lei a entrada, no país, de todo estrangeiro (art. 1.º), respeitadas, na composição étnica de sua população, as características mais conve-

nientes da sua ascendência européia, assim como a defesa do trabalhador nacional (art. 2.º). Foi mantido o sistema de cotas da Constituição de 1934, reproduzido no art. 151 da Carta de 1937, mas ao mesmo tempo facultou-se ao Conselho de Imigração e Colonização, a elevação e o aproveitamento de saldos de cotas, o que vai de encontro ao pensamento do legislador, de erigir a cota em instrumento de defesa do Estado contra a entrada excessiva de imigrantes nocivos aos interesses nacionais.

A contar da data de entrada no país, fica o estrangeiro obrigado (art. 30), dentro de 8 dias, a registrar-se, não podendo exercer atividade remunerada no país, salvo se vier em caráter permanente ou para exercer as profissões previstas em lei (art. 7.º).

Para a entrada (art. 1.º a 29), permanência (art. 30), e saída (art. 34 a 37), deve o estrangeiro satisfazer as exigências da lei.

De acôrdo com a bôa doutrina, busca o govêrno fixar as diretrizes da imigração dirigida (arts. 38 e seguintes), e estabelecer a unidade dos órgãos da administração pública incumbidos do assunto (artigo 39), dizendo que o contrôle da imigração dirigida será efetuado pelo órgão competente do Govêrno da União, e que enquanto o Govêrno não reorganizar os serviços de imigração, colonização e correlatos, centralizando a competência para superintender, orientar, dirigir e coordenar a entrada, distribuição, fixação de estrangeiros, colonização e migração interestadual de trabalhadores (art. 96), caberá ao Conselho de Imigração e Colonização, resolver os casos omissos, e aos órgãos atualmente constituídos, as atribuições que lhe conferem as leis em vigor.

Esta orientação foi adotada pela própria Constituição de 1946, que, no parágrafo único do seu art. 162, dispõe que caberá a um órgão federal orientar os serviços de seleção, entrada, distribuição e fixação de imigrantes, e coordená-los com os de naturalização e colonização.

Prevê, ainda, a lei em questão, infrações e penalidades (art. 62), tais como, introduzir-se o estrangeiro no Brasil sem autorização (pena de multa e deportação); empregar ou manter em seu serviço estrangeiro em situação irregular (art. 66), etc.,

(25) Opinião professada pelo Dr. Henrique Dória de Vanconcellos, ex-diretor do Departamento Nacional de Imigração, reconhecida autoridade no assunto. Essa idéia foi o ponto de partida para a elaboração de um projeto para a criação no Brasil, de uma autarquia com o nome de Instituto Nacional de Imigração e Colonização.

(26) Estatística do Departamento Nacional de Imigração.

(27) Vêr os consideranda do citado decreto-lei.

estando previsto o processo administrativo para apurar as infrações da lei (art. 72).

Malgrado às iniciativas oficiais no sentido de dar um andamento rápido e decisivo às providências sobre a introdução de imigrantes, até o presente momento ainda não se conseguiu anular a burocracia que entorpece a ação do poder público no tratamento de tão momentoso problema.

Cêrca de 10 projetos sobre o assunto já foram apresentados e discutidos amplamente. Destacam-se dentre êles, o de uma autarquia (Instituto Nacional de Imigração e Colonização), o de um departamento executivo subordinado ao Presidente da República (Departamento Nacional de Migrações e Colonização), e o de um órgão subordinado ao Ministério das Relações Exteriores (Comissariado Geral de Imigração).

A Comissão Especial de Imigração, Naturalização e Colonização da Câmara dos Deputados, elaborou um projeto de organização das atividades relacionadas com a imigração e colonização, sob a

forma de um departamento junto ao Presidente da República.

Êsse projeto está sendo alvo de discussões em plenário (28), e procura unificar os órgãos de imigração existentes na Administração Pública Brasileira, embora continuem sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura os que se referem à colonização.

Embora não tenha a veleidade de encerrar a solução ideal, representa o projeto uma reação contra a inércia e descoordenação dos órgãos administrativos que cuidam do assunto, e o seu maior mérito é ter concentrado as atenções gerais sobre tão magna e importante questão.

As últimas iniciativas partidas do próprio Presidente da República, traduzem, aliás, o seu propósito de dar uma solução definitiva a êste problema que tem repercussões diretas sobre a riqueza e o bem estar nacional.

(28) *Diário do Congresso*, de 16-5-47, pág. 1.758 e de 10-9-47, pág. 5.565.